

上海市房地产管理学校 孙新华 编

城市 土地管理

中专房地产经济与管理 物业管理专业教学丛书

中国建筑工程出版社

03.2

(京)新登字 035 号

图书在版编目 (CIP) 数据

城市土地管理/孙新华编. —北京: 中国建筑工业出版社, 1997

(中专房地产经济与管理、物业管理专业教学丛书)

ISBN 7-112-03167-2

I. 城… II. 孙… III. 城市建设-土地管理 IV. F293.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 03745 号

中专房地产经济与管理 物业管理专业教学丛书

城市土地管理

上海市房地产管理学校 孙新华 编

上海市房屋土地管理局 桑荣林 主审

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京彩桥印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 9½ 字数: 229 千字

1997 年 7 月第一版 1997 年 7 月第一次印刷

印数: 1—5,900 册 定价: 13.00 元

ISBN7-112-03167-2

F·247 (8307)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)



本书以城市土地供应为龙头，以城市地权地籍管理为核心，全面探讨了城市土地管理的各个方面。内容包括城市土地管理的有关概念、原则、方法和体制改革等问题；城市土地管理系统涉及的诸方面，如地权地籍管理、土地有偿使用管理、城市土地开发和利用管理、建设用地管理、土地收益管理、土地管理立法等；以及城市土地管理方面较为成功的几个国家（英、美、日）的经验等。

该教材力求全面系统，理论联系实际。它不仅可以作为中专房地产经济与管理、物业管理专业学生的教材，还可供有关管理人员学习、参考。

出版说明

为适应全国建设类中等专业学校房地产经济与管理专业和物业管理专业的教学需要,由建设部中等专业学校房地产管理专业指导委员会组织编写、评审、推荐出版了“中专房地产经济与管理、物业管理专业教学丛书”一套,即《物业管理》、《房地产金融》、《城市土地管理》、《房地产综合开发》、《房地产投资项目分析》、《房地产市场营销》、《房地产经纪人与管理》、《房地产经济学》、《房地产法规》、《城市房地产行政管理》共10册。

该套教学丛书的编写采用了国家颁发的现行法规和有关文件、规定,内容符合《中等专业学校房地产经济与管理专业教育标准》、《中等专业学校物业管理专业教育标准》和《普通中等专业学校房地产经济与管理专业培养方案》及《普通中等专业学校物业管理专业培养方案》的要求,理论联系实际,取材适当,反映了当前房地产管理和物业管理的先进水平。

该套教学丛书本着深化中专教育教学改革的要求,注重能力的培养,具有可读性和可操作性等特点。适用于普通中等专业学校房地产经济与管理专业和物业管理专业的教学,也能满足职工中专、电视函授中专、职业高中、中专自学考试、专业证书和岗位培训等各类中专层次相应专业的使用要求。

该套教学丛书在编写和审定过程中,得到了天津市房地产管理学校、广州市土地房产管理学校、江苏省城镇建设学校、上海市房地产管理学校和四川省建筑工程学校等单位及有关专家的大力支持和帮助,并经高级讲师张怡朋、温小明、高级经济师刘正德、高级讲师吴廷广、袁建新等人的认真审阅及提出了具体的修改意见和建议,在此一并表示感谢。请各校师生和广大读者在使用过程中提出宝贵意见,以便今后进一步修改。

建设部人事教育劳动司

1997年6月18日

前 言

《城市土地管理》一书，是根据建设部制定的中专房地产经济与管理、物业管理专业的教学计划和大纲编写的。

全书以“城市土地供应”为龙头，围绕“城市土地有偿使用”，就城市土地管理的基础理论、城市地权与地籍、建设用地监控、城市土地利用与收益、城市土地立法等问题，进行了较为全面的研讨。同时，对“境外城市土地管理”单独立章，以利于学员了解、掌握当今国外城市土地管理的现状。

编者在编写该书的过程中，得到了全国房地产业学会副会长、原上海市房产管理局局长桑荣林研究员、上海市房地产管理学校教育研究室主任吴延广高级讲师的批评和指正；得到了上海市房地产管理学校的帮助和支持；得到了上海市房地产管理学校俞晓荣、忻建强、陆有兴、朱惠菁，上海市房地产科学研究院王青兰等同志的大力支持和关心。在此，表示衷心感谢。

全书由上海市房地产管理学校孙新华编写，桑荣林同志主审，华东师范大学房地产系主任张永岳副教授参加了评审工作。

由于编者水平有限，缺点和错误在所难免，敬请读者批评、指正。

目 录

第一章 城市土地管理导论	1	第二节 建设用地计划和指标管理	75
第一节 城市土地的含义和特点	1	第三节 城市建设征用土地的管理	80
第二节 城市土地管理的任务和原则	4	思考题	84
第三节 城市土地管理制度的演进	6	第八章 城市土地收益管理	85
思考题	10	第一节 城市土地地租	85
第二章 城市土地权属管理	11	第二节 城市土地使用费	88
第一节 城市土地所有权	11	第三节 城市土地税收	90
第二节 城市土地使用权	15	第四节 城市土地收益的流失及对策	91
第三节 城市土地权属争议的处理	17	思考题	94
思考题	19	第九章 城市土地管理立法	95
第三章 城市地籍管理	20	第一节 城市土地法规概述	95
第一节 城市地籍管理概述	20	第二节 城市土地管理法规的制定	97
第二节 城市地籍调查	22	第三节 《中华人民共和国土地管理法》 的基本内容	99
第三节 城市土地登记	24	思考题	105
第四节 城市土地定级	29	第十章 境外城市土地管理	106
思考题	35	第一节 美国城市土地管理	106
第四章 城市土地有偿使用	36	第二节 英国城市土地管理	107
第一节 城市土地有偿使用概述	36	第三节 日本城市土地管理	109
第二节 国有土地使用权的出让	38	第四节 新加坡城市土地管理	114
第三节 土地使用权的转让	48	思考题	116
思考题	53	附录一 中华人民共和国城市房地产 管理法	117
第五章 城市土地利用	55	附录二 中华人民共和国土地管 理法	125
第一节 城市土地利用概述	55	附录三 中华人民共和国土地管理 法实施条例	132
第二节 城市土地利用的模式	58	附录四 中华人民共和国城镇国有土 地使用权出让和转让暂行条 例	137
第三节 城市土地利用管理的方法和措施	60	附录五 外商投资开发经营成片土地 暂行管理办法	142
思考题	63	参考文献	145
第六章 城市土地开发	64		
第一节 城市土地开发概述	64		
第二节 城市土地开发利用规划	66		
第三节 利用外资开发成片土地	68		
思考题	71		
第七章 建设用地管理	72		
第一节 建设用地管理概述	72		

第一章 城市土地管理导论

第一节 城市土地的含义和特点

一、城市土地的含义

城市土地是城市区域内的陆地、水域及其地上、地下的空间。

一般来说，城市土地范围的界定，随城市建制范围的变动和城市建设的发展而不断变化，但这种变化必须依照城市总体规划的要求，有计划、有步骤地协调进行。目前，我国城市土地范围的统计口径有三个层次：一是城市市区，含建成区及半建成区；二是城市规划区，即城市市区、近郊区及其相连接的规划区域；三是城市行政区，亦称市域，含郊区和所属县。从狭义上讲，城市土地是指城市市区（建成区）范围内的土地，即城市建设用地，其产权国有而且资源稀缺，人口密集，房屋建筑紧凑，设施比较齐全。在城市市区，仍有一些农副生产占用的土地，即所谓插花地。随着经济建设的发展，城市化和工业化的推进，土地的使用方式会不断变化，即农用地向建设用地转化，土地的权属关系也会不断地转化更替。在论及城市土地时，一般是指狭义的城市土地。

二、城市土地的特点

城市土地是由农业土地发展而来的。但是，农业用地一旦转变为城市土地，就具有了和农业用地不同的特征。由于城市土地主要用于建设各种建筑物和构筑物，因此，城市土地具有以下一些特性。

1. 位置的重要性

城市土地位置的重要性，可以通过两个方面体现：第一，城市土地位置是决定土地价格的重要因素。伊利在他的《土地经济学》一书中说，在芝加哥的商业闹市区里，有一家大旅馆租了一块 $8.36 \times 8.36\text{m}^2$ 的地基，租期为 99 年。全部租金是 621.6 万元，平均每年租金为 6.2787 万元。这就是说，在闹市区的每平方米的地皮价格等于衣阿华州普通农地 2.62km^2 的价格。第二，城市土地位置直接影响到企业的经营实绩和居民的生活质量。比如，对工业企业而言，位置的差异会影响产品成本和销售价格，直接影响其纯收益；对商业企业而言，由于位置的差异造成人口密度和街道繁华程度的差异，直接影响到商品销售额，也影响商品利润；对居民而言，其住所位置直接影响其工作、生活的便利程度以及个人经济利益和健康水平。

2. 使用方向上的固定性

在城市，土地利用主要是利用土地的承载功能建造建筑物和构筑物，发展城市经济。城市单位土地面积能吸纳大量的投资，投资一旦以建筑物、构筑物的物质形态附着于一定土地之上，其土地用途也就确定下来，从而使一定面积的土地具有特定的使用价值，这种使

用价值与投资规模呈正相关。因此，土地投资量愈大，改变土地用途的困难程度就越大。相对而言，农业土地用途的改变就较为容易。

3. 对配套设施的依赖性

城市土地利用程度及其效果的高低，主要取决于交通运输和城市基础设施的状况。交通设施、邮电通讯设备以及各类工程设施的建设和完善，可以提高土地的价格，提高土地利用的集约程度。

4. “房”和“地”价值的可分性

城市土地本身的价值和地上建筑物和构筑物的价值，是可以分别计算的。而在农业用地中，土地上房屋以及其他构筑物，是包括在农场的价值里面的，一般把它们称为土地资本。土地资本是土地价值的构成部分。而且，对农业用地施用的化肥和其他化学药品，总是和土地结合在一起，无法分开。因此，在农业用地中，土地本身的价值和建筑物的价值，总是结合在一起，不容易分开。

三、城市土地的类型

根据不同的属性和利用要求，城市土地有许多不同的分类方法。

（一）土地使用权属分类法

即根据土地归属于公用，还是私用为标准的城市土地分类法。伊利和莫尔豪斯合著的《土地经济学原理》一书中，按照土地公用和私用的不同情况，把土地分为以下几种类型。

1. 已利用土地

（1）陆地面积

1) 公用

A. 娱乐用地；

B. 交通运输用地；

C. 市政公用事业用地。

2) 半公用：即学校、教堂、私有市内铁道、医院等用地。

3) 私用

A. 商业用地

a. 批发区

b. 零售区

B. 制造业

a. 重工业区

b. 轻工业区

C. 住宅

a. 独家住宅区

b. 一宅两户住区

c. 公寓区

d. 公寓旅馆区

e. 平房区

（2）水面

1) 公用：公园、港口等

2) 私用：水力

2. 未利用土地

(1) 公用；

(2) 私用。

以土地公用和私用为依据，进而对城市土地进行分类，这是资本主义土地制度的产物，目的在于消除土地私有引起的不良后果。

(二) 土地使用功能分类法

即按照城市用地的功能、性质和使用特点进行分类的方法。

1. 生活居住区

生活居住区的主要功能是，用于各类居住建筑、文化、生活服务机构的建筑、花园、公园、街心花园、花坛及其他种类的绿地，以及服务于该功能区的街道和广场。在生活功能区用地上，可以布置城市所属的行政和经济机构、高等院校、科研院所、小汽车车库、无害工业以及危害较轻而不排放有害粉尘、气体，又无噪声的工业。

2. 市中心区

市中心区的主要功能是，用于全市性的行政、经济、社会及其他机构，以及旅馆、花园、公园、街心花园、花坛、大型的汽车停车场、服务于该功能区的街道和广场。这是全市活动的中心。

3. 工业区

工业区用地的主要功能是，用于工业服务性企业，非住宅用途的构筑物，铁路支线，以及与工业联系密切的其他交通运输构筑物，工业用的汽车路，厂前区广场，位于劳动地点的文化——生活服务机构，以及为职工服务的绿地、卫生防护绿带等等。

4. 科研区

科研区是科学城的主要用地区，其主要功能地用于建筑科学研究院（所）、实验室、设计院、行政建筑、计算中心、文化——生活服务机构、绿地，以及为该功能服务的广场、街道和道路等。

5. 市政公用——仓库区

市政公用——仓库区用地的主要功能是用于仓库和为它服务的铁路支线、有轨电车、公共汽车、无轨电车的车场和仓库，以及给水、排水和城市市政公用事业的构筑物等。

6. 对外交通区

对外交通区用地的主要功能是，用于铁路、车站、港口等构筑物，以及飞机场、长途汽车站、河运及海运旅客站。

(三) 土地产业结构分类法

指按占用土地的不同产业部门，把城市土地划分为不同类型的分类方法。按这种方法，可将城市土地大体分为下述几类：

1. 工业用地

指工业各类企业所占用的一切城市土地。其中包括各种工业建筑物及其附属设施、生产资料及产品的储存场地等。

2. 商业用地

指用于商业经营所占用的土地。其中包括商店及其库房、饮食业、服务业、市场等所占用的土地。商业用地在城市经济中具有十分重要的作用，它是货物集散中心，是生产和消费的联结点，也是城市土地利用中经济效益最高的土地类型。因而，在城市建设中，人们往往采取各种措施（如方格式、棋盘式的街道布局），来扩大商业用地的面积。

3. 居住用地

指一切城市居民住宅所占用的城市土地，以及住宅建筑周围所必须保留的一定面积的土地，即居住区生活用地。

4. 公用事业用地

指教育、科技、卫生、文艺、体育、通讯等事业所占用的城市土地，这里包括大、中、小学校、幼儿园、托儿所、保育院、研究所（院）、医院、防疫站、体育场（馆）、邮电所、电信局、储蓄所、影剧院、图书馆、政府机关、教堂等所占用的土地。公用事业用地是城市土地的一个重要类型。

5. 道路用地

指各类城市道路所占用的土地，包括铁路、公路，地铁、街道等所占用的城市土地，以及车站、停车场、机场、港口所占用的土地和水面。

6. 绿化用地

指为了改善城市生态环境、调节气候而划定的绿地，包括绿化带公园、植物园、苗圃、街心花园等。

7. 军事用地

指驻地军事单位所占用的城市土地，包括军事首脑机关营区、军事设施等所占用的土地。

8. 郊区及郊县用地

指郊区、郊县用于农业的土地。这类土地目前还不属于真正的城市用地，但从发展的角度来看，此类土地是城市的后备土地，属于市域扩展的范围，因而它具有二重性，即暂时全为农业用地的城市后备土地。把此类土地纳入城市土地利用的总体规划中，有利于城市有计划发展和城市土地的合理利用。

9. 空地

指城市隙地，分为待建空地和预留空地两种。其中包括尚未实行建筑的土地、危房拆迁、筑路用地等。

第二节 城市土地管理的任务和原则

一、城市土地管理的任务

城市土地管理是国家为了维护城市土地所有制，调整土地关系，合理组织和监督土地利用与开发、整治，采用行政、经济和法律的手段，对城市土地所进行的计划、组织和控制。

在任何社会制度下，国家对土地的管理，都是为了维护土地所有制。因此，在社会主义社会中，城市土地管理以社会主义公有制为基础，是国家合理配置土地资源的一项重要

措施。

城市土地管理的任务，在不同的历史阶段，表现出不同的要点。在民主革命时期，城市土地管理主要是为了废除私有制，建立社会主义土地公有制，主要任务是城市土地调查、评定土地标准、土地登记、颁发土地证等。在社会主义建设时期，城市土地管理的任务更趋繁重，侧重于城市土地利用的监控和新型城市土地使用制度的建立及其完善。

因此，现代城市土地管理的任务主要由以下内容构成：

第一，积极推进土地使用制度改革，进一步完善有关土地政策和法规，建立、健全各级土地管理机构，加强专业队伍的素质建设，保证社会主义土地公有制不受侵犯。

第二，统一管理土地资源的城乡地籍、地政工作，查处土地权属纠纷，对土地政策、法规的执行情况和违法行为实施监督检查，协助财税部门做好土地税费的征收管理工作。

第三，开展土地资源调查和评价，统一定级和登记、发证，为制订国民经济和社会发展战略，提供和编制土地资源利用规划和计划、土地后备资源开发的规划和计划。

第四，建立、健全土地统计制度、地籍档案制度的土地动态信息监测体系，及时掌握土地数量、质量和权属的变化信息。

第五，进行区域性土地利用总体规划的制订，承办由政府审批的建设用地审查、报批，负责国有土地使用权出让的行政管理工作及权属变化管理。

第六，负责土地管理的宣传教育工作，培训土地管理人员和加强队伍建设，努力采用现代科技成果，使土地管理手段现代化。

二、城市土地管理的原则

（一）坚持城市土地公有制的原则

《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）明确规定：城市土地归国家所有。它为我国城市土地公有制确立了法律依据。

城市土地公有制是社会主义革命和建设所取得的丰硕成果，也是国家富强和人民幸福的重要保障。

（二）坚持城市土地有偿使用的原则

过去，我国土地无偿无限期使用，无法抑制多征少用、征而不用等乱占、滥用土地的现象，浪费了大量宝贵的土地资源。实行土地有偿使用，允许土地使用权依法进行转让，这是和我国的市场经济体制相适应的，土地所有权和使用（经营）权分离，是对社会主义经济理论的发展，也是实行土地使用制度改革的理论基础。土地使用权作为特别重要的生产要素，必须在有偿使用的条件下，允许转让流动，逐步形成土地（使用权）市场。通过转让流动，促进节约用地、合理用地，进而推动社会主义市场经济的发展，使土地的国家所有权在经济上得到保证。

（三）坚持城市土地统一管理的原则

统一管理的原则主要表现在以下几个方面：

第一，管理客体的统一性。《土地管理法》第5条明确规定：“国务院土地管理部门主管土地的统一管理工作。县级以上地方人民政府土地管理部门主管本行政区域内的土地的统一管理工作，……。”按照法律规定，城市各类土地都由人民政府的土地管理部门按照行政区域实行统一管理，排除了按部门或行业对不同类型土地的分割管理。管理客体的统一

性，一方面便于土地方针、政策的贯彻执行，另一方面也利于工作的协调，职权的集中以及机构的精简，同时，也是土地关系自身的特点所要求的。

第二，管理主体的统一性。这主要是指在调整土地关系中，土地管理职权由人民政府土地管理部门统一行使。土地管理部门统一行使法律赋予的管理职能，在规划、管理、保护、开发和利用土地资源活动中发挥重要作用。

第三，对于土地资源的开发和利用，必须实行统一规划。这是土地资源本身具有的特性所要求的，也是社会主义条件下开发利用土地资源的必然途径。为了实现这一要求，必须从社会主义建设和人民生活的总体利益出发，全面考虑，统一规划，有计划、合理地安排土地资源在国民经济各部门、各单位的分配和使用，以便发挥土地最大的社会效益和经济效益。

实行土地统一管理，是国家对历史经验的总结，也是土地管理体制改革的产物。从实践结果来看，这种管理体制是优越的，也是符合我国客观实际的。

（四）坚持依法管理的原则

城市土地管理必须依法管理，纳入法制的轨道。1986年6月，第六届全国人大第16次会议颁布了《土地管理法》。这是我国第一部土地管理专门法律。城市土地所有权和使用权、城市土地利用与规划等工作，从此有了法律依据。加强了城市土地管理的法制性和权威性。

（五）坚持合理利用土地的原则

列宁认为：“土地有限是一种普遍的现象。”人类可以改良土地，提高土地质量，改变土地形态，但不能扩大土地面积。因此，土地面积具有不可再生性。

土地面积的不可再生性，要求人们合理、节约、集约地利用土地。因此，合理地利用每一分土地，已成为我国的一项基本国策。

第三节 城市土地管理制度的演进

一、我国城市土地管理制度的形成

我国的土地管理制度，是根据本国国情和各个时期的发展变化状况，通过长期的探索和多次变革而逐步形成的。

从管理体制上说，经历过统管、分管和统管与分管相结合的三种形式。所谓统管，是指对全国土地依法实行统一管理，国家建立专门的土地管理机构，统一管理全国土地，实现土地利用规划的统一，土地政策法规管理的统一，城乡地政地籍管理的统一，土地供应管理的统一，土地监督检查管理的统一。所谓分管，是指根据部门需要，由各部门自主地建立土地管理机构，分别管理本系统、本部门所使用的土地。统管与分管相结合，是指国家设置统一管理全国土地的职能机关，负责组织协调各部门用地，综合研究、制定统一的国家土地政策、法规，依法执行国家规定的各级审批、划拨土地的职能权限。并在这个前提下，国家再根据各类非农业建设用地的特点，在统一执行依法审批取得土地使用权的基础上，明确各项用地的上级主管部门分工负责管理该项用地的合理利用问题。

从管理手段上说，经历了从过分偏重行政手段到行政手段与其他手段并用，逐渐突出经济和法制手段的变化。

从历史沿革来看，新中国成立后至1986年以前，我国的土地管理以城乡分立、部门分管的多头分散管理为主要特征。新中国成立初期，曾在内务部设地政局，为中共土地管理机关，统一管理土地改革（包括土地清文、划界、定桩、登记、发放土地证）、国家建设征用土地、城镇房地产以及调解土地权属纠纷等工作。1954年，国家撤销地政局，在农业部设土地利用总局。1956年又将土地利用总局与有关部门的人员集中组合成立农垦部、主管全国所有荒地的开发和国营农场建设工作。至此，相对独立、专门从事土地管理工作的国家职能部门被取消，短短几年的土地统一管理体制宣告结束，随后开始了长达近30年的土地多头分散管理体制。

土地制度改革完成后，人们普遍认为，以权属管理为核心的地政管理的意义已不大，以土地利用为主的土地管理工作可以由有关各业务部门分散进行。以国家建设征用土地为例，有的省份由民政部门分散办理，有的由农业部门负责，有的由建设部门处理，还有的直接由建设项目的主管部门自行办理（如林业部、铁道部、交通部都设有土地处办理此事）。无偿无限期使用土地的制度导致不珍惜土地的行为发生，而各自为政、政出多门的分散管理体制，更加剧了这种局面。十年动乱期间，分散在各部门的土地管理工作同其他工作一样基本陷于停顿状态，土地失管、用地失控的情况更为严重。

1982年，国务院进行机构改革，确定在农牧渔业部设置土地管理局，行使国务院授权归口管理全国土地职能。这对抑制乱占滥用土地的现象起到了明显作用，土地管理的形势开始好转。但这一改革遇到来自旧习惯、旧体制的干扰和冲击，阻力很大。如一些地方出现一个政府两套管地机构、两种管理办法的局面，土地管理工作混乱、土地失控的状况没有得到根本改变。

1986年，国务院对如何加强土地管理工作进行了专门研究，作出两项重大决定：一是针对国家人多地少，土地后备资源不足的情况，确定对全国土地资源实行统一管理的体制；二是成立直属国务院的土地管理机构——国家土地管理局，负责全国土地、城乡地政的统一管理。与此同时，土地管理的有关法律、法规相继出台。至此，我国土地管理结束了多头分散管理的局面，进入了一个集中统一管理的新阶段。

新的土地管理制度，要求依法、统一、全面、科学地实行土地管理，具有与以往土地管理制度不同的特征。

1. 依法管理

1986年6月，第六届全国人大第16次会议颁布了《土地管理法》。这是我国第一部土地管理专门法律，使我国的土地管理工作走上了法制化的轨道，具有法律强制性。

2. 统一管理

政府土地管理专职部门担当统一管理全国（或本区域）土地的工作，消除了政出多门的现象。以1986年8月国家土地管理局正式成立为始，到1989年，全国初步形成了国家、省、地、县、乡五级土地管理网络，各省、90%的地（市）、80%以上的县、近20%的乡（镇）建立了土地管理机构，70%的乡（镇）配备了专职或兼职土地管理员，全国已有近10万人的专业土地管理队伍，保证了土地管理的统一性和上下协调性。

3. 全面管理

土地管理的内容涵盖土地工作的方方面面。国务院规定的国家土地管理局职责范围，就充分说明这一点。这些职责主要是：

(1) 负责制定国家有关土地的方针、政策和法规，并组织贯彻执行和监督检查。

(2) 统一管理土地资源和城乡地籍、地政工作，统一查处土地权属纠纷。主管全国土地的调查、统计、定级和登记、发证工作，制定全国土地调查计划；拟订土地定级、估价标准，建立健全土地统计制度，地籍档案制度和土地动态信息监测体系；制订地籍管理技术规程。

(3) 根据国民经济、社会发展的战略目标和国土规划，组织编制土地资源利用规划、计划和土地后备资源开发规划、计划，并按计划管理程序上报下达。对规划、计划执行情况进行督促检查。

(4) 主管全国土地的征用、划拨工作。统一审核、征用、划拨建设用地，承办由国务院审批的建设用地的审查、报批，组织编制各类建设用地定额指标，协助财税部门做好土地税（费）的征收管理工作。

(5) 主管国有土地使用权出让的行政管理工作，负责土地使用权出让的组织、协调、审查、报批和出让方案的落实；负责土地使用权转让、出租、抵押等的权属管理；

(6) 研究制订全国土地管理事业发展战略，预测中长期各类用地需求情况；提出深化土地管理体制和土地使用制度改革方案，及时总结经验，不断完善各项改革措施。

(7) 主管土地科学技术和外事工作，负责土地管理的对外宣传，组织和指导土地管理干部的培训和教育工作。

4. 科学管理

土地管理是一项政策性、综合性、专业性、技术性和实践性都很强的工作，其中不少管理项目有着很高的专业技术要求。我国的土地管理正逐步走上科学化轨道，主要表现在：科学地确立土地管理工作体系，合理配置和确定土地管理部门内系统的职能和工作职责；运用现代科学技术成果和手段来从事土地管理，如用运筹学、系统论思想指导编制土地利用规划，广泛利用计算机技术从事土地统计、监测、编制用地定额指标等等。

二、我国城市土地管理制度的走向

我国施行新的土地管理体系和制度，总的来说，是取得了很大成绩的。具体表现在：

(1) 土地管理秩序得到全面整顿，耕地锐减的势头得到遏制。除颁布《土地管理法》外，中共中央、国务院 1986 年还颁发了《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》，并在全国范围内组织了一次建国以来参加人数最多、规模最大、时间最长、取得效果最好的非农用地的清查，刹住了违法占地的歪风，使违法占地案件从 1987 年起连年大幅度下降，耕地减少数逐年下降。

(2) 通过广泛宣传《土地管理法》，广大群众珍惜土地、合理用地的自觉性大大提高。全国有 24 个省份制定《土地管理实施办法》，使政府管理土地的方式从以行政手段为主，向以法律、经济手段为主转化。

(3) 全面展开了土地管理的各项业务工作。包括加强了建设用地计划和审批管理，用地计划纳入了国民经济和社会发展规划体系；地籍管理开始走向制度化、规范化；组织开发了大量的农用地后备资源，并将土地开发利用正式纳入了国民经济和社会发展规划，多数省、市、县编制或开始编制土地利用总体规划；建立了土地执法检查监督制度。

(4) 土地使用制度改革取得了较大进展，经济手段在土地管理中的作用日益突出。

(5) 在统一管理的前提下,基本理顺了土地管理部门与土地使用部门,如农业、林业、牧业、水利、铁道、交通、工矿、军队等部门的职能衔接关系。以上这一切,为有效利用和保护土地资源提供了组织和制度的保证。

但是,由于在中国实行土地统管体制的重要性还没有为绝大部分人自觉地认识和接受,新的土地管理工作在初创阶段也存在一定的局限性,因此,新的土地管理制度在具体运行中也出现了一些新的问题和矛盾。这突出地表现在新的土地管理体制与其他职能机构,如城市土地管理与城市测绘、城市规划、城市综合开发及房产管理职能的衔接问题上。以城市土地管理与城市规划、城市房产管理职能衔接为例,建设用地审批、征拨与城市规划的关系极为密切,既相互联系,又相互制约,城市规划是城市建设必须遵守的准则,也是建设用地审批、征拨的依据,后者只有积极依靠城市规划,听取规划部门的意见,才能做好。但两者又有各自的特征。在实际工作中,由于人们不能正确地把握城市土地与房屋的关系,把“房地可分”或“房地不可分,地随房走”绝对化、普遍化,以及不能在总体上科学地划分土地管理和房屋管理的关系,就造成了城市土地管理与规划,与房产管理职能交叉的矛盾。城市土地管理与城市规划、房产、测绘管理职能的衔接问题,影响了土地管理工作的正常开展,使城市土地管理工作混乱。

为了解决新的土地管理制度运行中产生的问题,国家已经提出了一些改进办法。如在协调解决现行国家土地管理体制下的职能配置和职能分工中,国务院从1988年底开始组织有关部门对此进行了一年多的调查、研究、分析和论证,在此基础上,于1990年5月发出《对建设部、国家测绘局与国家土地管理局有关职能分工的意见》,将土地管理职能作了更合理的分解调整,对完善土地管理体制、促进合理利用土地起了重要作用。

随着我国经济发展和各方面建设的加快、土地管理工作日显重要。从长远看,我国现行的土地管理制度还需要进一步改革和完善。

关于我国现行土地管理制度进一步改革和完善的问题,目前理论上还在继续探讨,尚有一些不同的意见。比如对城镇土地的管理,一种看法认为现行土地管理体制比较完善,应坚持,即城市规划、土地管理、房产管理分立,重在划清职责,理顺关系,分工合作;另一种看法主张把房政和房产经营管理职能分开,将房政职能划归到土地管理部门,形成城市地政、房政管理一体化的体制。这些意见,还需要在实践中接受检验,进行探索和积累经验。总的说,我国土地管理制度改革的方向和目标,还是应该坚持政企职能分开的原则,在土地资源管理与产业管理相分离、行政管理与对企业管理相分离的前提下,建立适合中国国情的促进生产力发展的土地管理组织机构;建立能够切实保护耕地资源、力争保持现有耕地面积的稳定,既保吃饭,又保建设的土地政策法律系统;建立能够兼顾社会、经济、环境和资源利用效益的,促进国民经济既快又好地发展的土地利用宏观调节机制。

具体说来,我国土地管理制度改革和发展将包括以下几个主要的方面:

第一,坚持城乡土地的统一管理,由土地管理部门统管城乡土地,从宏观出发,按照国民经济发展的需要,把城乡贯通起来,综合平衡,统筹兼顾。

第二,不断强化土地管理中的法律和经济手段,并注意各项措施的配合和各种手段的综合运用,最大限度地防止土地在资源和资产两种形式上的浪费和流失;一是合理控制农用地非农用化的速度和总规模,切实保障农业的发展;二是保证城市土地级差地租的大部分归国家财政,减少流失。

第三，按照协同、配合、精简、效能的原则，建立起完整的、科学的、有效的土地管理执行系统。关键是在土地管理系统内部，要科学地配置和确定各部门的职能和工作职责，要使中央和各级地方政府的土地管理部门上下贯通起来，政策上下呼应，行动协调一致。同时，也要处理好与土地管理部门外系统，包括铁路、石油、军队、农林牧场等单位设置的负责本单位土地管理工作的部门或专职人员的关系，保证土地管理法令、政令在这些单位的畅通。

第四，在土地使用管理上，实行统一管理与分部门管理相结合。在统一管理城乡土地的前提下，充分发挥城市建设、交通、工矿、水利、农林牧渔业等用地部门在土地的开发、整治、使用、经营和保护上的积极性。

思 考 题

1. 什么是城市土地？
2. 城市土地有哪些特点？
3. 从土地产业结构看，城市土地可分为哪些类型？
4. 城市土地管理的原则有哪些？
5. 城市土地管理的任务是什么？

第二章 城市土地权属管理

土地权属，即土地所有权和使用权，加强城市土地权属管理，目的在于确定和维护与社会生产力的现状和发展相适应的土地关系和土地所有制。

第一节 城市土地所有权

一、城市土地所有权的含义及其权能

所有权是一种物权，是一定历史时期生产资料占有关系在法律上的体现。

我国《民法通则》对财产所有权如是界定：“财产所有权是指财产所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。”因此，我们对城市土地所有权可以这样定义：城市土地所有权是城市土地所有人在相应的法律规定范围内，对其拥有的土地占有、使用、收益和处分，并且排斥他人非法干涉的权利。

依据权利集束理论，城市土地所有权可以分解为四项权利内容：

1. 占有权

占有权是城市土地所有人对土地的实际控制权利，也是行使土地所有权的基础。占有权和占有是两个不同的概念，占有是指对土地占有的事实状态，占有权是根据法律规定所产生的权能。对土地占有的事实状态，并不能当然形成占有权。因此，城市土地所有人并不一定就是土地占有人。在大多数情况下，土地是由非所有人占有和使用的。非所有人对城市土地的占有，可以分为合法占有和非法占有。合法占有就是根据土地使用证等法定资料而占有所有人的土地，非法占有就是没有法律根据占有所有人的土地，如各种形式的违法占地。

2. 使用权

使用权是在法律规定范围内，根据土地的分类对城市土地加以利用的权利。土地使用和占有存在密切联系。没有占有，就无法使用。占有的目的是为了使用。城市土地使用权是其所有人依法享有的一项独立权能，它可以由土地所有者自己行使，也可以由非所有者行使。当土地与土地所有者分离时，土地所有者对土地的使用权也与所有权发生分离。

3. 收益权

收益权是基于对土地的使用权而取得收益的权利。土地收益往往因使用土地而产生，与土地使用权联系在一起，但土地收益权是独立的物权。因此，在城市土地所有权人不行使使用权的情况下，也可以享受收益权。所有人可以将城市土地占有、使用、处分权从所有权中分离出去，仅仅保留、享受收益权。土地收益权的一般形态是地租。

4. 处分权

处分权是依法对土地的处置，即在法律允许的范围内决定土地最终归宿的权利。处分